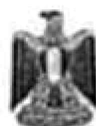
بســم الله الرحمن الرحيــم



جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٩١٣
بتاريـخ:	٢٠١٩/١٢/٢٦

ملف رقم: ٢٠٤٩/٤/٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٨٥٥٦٥) المؤرخ ٢٠١٩/١/١٣م، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني في مدى أحقية الموظف المعين على درجة دائمة في الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة الممنوحة له أثناء شغله الوظيفة بصورة مؤقتة والتى ضمت إلى المكافأة الشاملة التى كان يتقاضاها .

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أنه تم تعيين عدد من العاملين المؤقتين بنظام المكافأة الشاملة على درجات دائمة بصندوق مكافحة وعلاج الإدمان والتعاطى، وتم منحهم بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة المعينين عليها بصفة دائمة طبقًا لجدول الأجور رقم (١) المرافق لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م– الملغى– مضافًا إليه العلاوات الخاصة أسوة بما هو متبع فى الجهات الحكومية، ومن بين هؤلاء المعروضة حالته السيد/ أحمد عبدالحميد إبراهيم يوسف الذى تم تعيينه بصفة مؤقتة بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١م، ثم عُيِّن على درجة دائمة بتاريخ ٢٠١١/٦/١م، وقد تظلم هؤلاء العاملون للصندوق طالبين إعادة حساب العلاوات الخاصة المستحقة لهم على أساس الأجر المستحق لهم قبل التعيين بصفة دائمة، على أن يشمل ذلك العلاوات الخاصة المستحقة لهم والمضمومة إلى أجرهم (المكافأة الشاملة) أثناء عملهم بصفة مؤقتة، فاستطلع الصندوق رأى إدارة الفتوى لوزارات الصحة والأوقاف وشئون الأزهر والتضامن الاجتماعى، والتى انتهت بتاريخ ٢٠١٤/٩/٦ – ملف رقم ١٣٢٤/٢٩/٣– إلى: "أحقية المعروضة حالته السيد/ أحمد عبدالحميد إبراهيم يوسف فى الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة الممنوحة له أثناء تعاقده المؤقت مع الصندوق ما دامت قد ضمت لأجره الأساسى فى تاريخ سابق على تعيينه بصفة دائمة" وبناء على ذلك قام



الصندوق بتنفيذ هذه الفتوى بأثر فورى على من تنطبق عليه من العاملين، بيد أنهم طالبوا بتنفيذ تلك الفتوى بأثر رجعي، فاستطلع الصندوق رأى إدارة الفتوى لوزارات التنمية المحلية والتضامن الاجتماعى، والتى انتهت بتاريخ ٢٠١٧/٤/١م – ملف رقم ٢٤/٧/٥٧– إلى: "أحقية العاملين بالصندوق المخاطبين بالفتوى رقم (١٣٢٤/٢٩/٣) فى صرف الفروق المالية المترتبة على ذلك بأثر رجعى وبمراعاة أحكام التقادم الخمسى على النحو المبين بالأسباب" وبتاريخ ٢٠١٧/٥/٢م خاطب الصندوق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالكتاب رقم (٢٠٢) يلتمس فيه الموافقة على تعزيز بنود ميزانيته حتى يتسنى له صرف الفروق المالية المترتبة على تنفيذ الفتوى المذكورة أخيرًا، ولدى دراسة وبحث الموضوع من قِبل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فقد أثير الخلاف بشأن مدى أحقية الموظف المعين على درجة دائمة فى الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة الممنوحة له أثناء تعاقده المؤقت، لذا فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من ديسمبر عام ٢٠١٩م الموافق ١٤ من ربيع الآخر عام ١٤٤١هـ فتبين لها أن المادة (٢٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨– قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية– كانت تنص على أن: "يستحق العامل عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقًا لجدول الأجور رقم (١) المرافق لهذا القانون...واستثناء من ذلك إذا أعيد تعيين العامل في وظيفة من مجموعة أخرى في نفس درجته أو في درجة أخرى احتفظ له بالأجر الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة إذا كان يزيد على بداية الأجر المقرر للوظيفة المعين عليها بشرط ألا يجاوز نهايته وأن تكون مدة خدمته متصلة...كما يسري هذا الحكم على العاملين المعينين بمكافآت شاملة عند تعيينهم في وظائف دائمة". كما تبين لها أن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٦) لسنة ١٩٩١ بشأن تنظيم صندوق مكافحة وعلاج الإدمان والتعاطي تنص على أن: "صندوق مكافحة وعلاج الإدمان والتعاطي هيئة عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء ومقره مدينة القاهرة" .

واستظهرت الجمعية العمومية – حسبما استقر عليه إفتاؤها – أن القوانين المتعاقبة الصادرة بمنح علاوات خاصة للعاملين بالدولة، نصت على منح هذه العلاوات للعاملين المؤقتين المعينين بمكافآت شاملة الموجودين بالخدمة فى التاريخ المحدد بكل قانون من هذه القوانين، وبالنسبة إلى من يعين منهم بعد هذا التاريخ يُمنح العلاوة الخاصة منسوبة إلى أجره فى تاريخ التعيين. وأنه بدءًا من تاريخ صدور القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٩٢ وما تلاه من قوانين بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة، قرر المشرع ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسى فى التاريخ المحدد لذلك؛ لتضحى تلك العلاوات جزءًا لا يتجزأ من الأجر الذى يتقاضاه العامل الدائم، أو المؤقت، أو المعين بمكافأة شاملة، فإذا كان العامل المؤقت يتقاضى بالفعل العلاوات الخاصة المقررة قانونًا



أثناء مدة عمله بالعقد المؤقت، وذلك بالإضافة إلى الأجر (المكافأة الشاملة) الذى يحق له الاحتفاظ به قانونًا، فإنه لا يجوز إعادة حساب هذه العلاوات بالنسبة إليه بعد تعيينه على وظيفة دائمة، وإنما يمنح فقط ما عساه أن يُستحق من علاوات خاصة بعد تمام هذا التعيين. يؤيد ذلك أن المقصود بالتعيين الذي تُستحق بموجبه العلاوات الخاصة ابتداءً هو التعيين المبتدأ الذي تتفتح به العلاقة الوظيفية بين العامل وجهة عمله، إذ إنه في مجال التعيين كأداة لشغل الوظائف يتعين التفرقة بين التعيين المبتدأ الذي تتفتح به علاقة وظيفية لم تكن قائمة من قبل، أو تدخل به في سياق وظيفي جديد منبت الصلة بالوضع الوظيفي السابق، وبين التعيين الناتج عن تسوية؛ لأنه يقوم في نطاق علاقة وظيفية قائمة، فإنه وإن كان يدفعها في طور جديد، أو ينشئ لها مركزًا قانونيًا جديدًا، فإن ذلك كله إنما يظل امتدادًا للوضع الوظيفي السابق بما يتعين معه إخراجه من المقصود بالتعيين المبتدأ وفقًا لأحكام قوانين منح العلاوات الخاصة، وأن المشرع إذ عبّر عن شغل الوظيفة بعبارة "التعيين" وشرط لشغلها شروطًا تَشغ شغل الوظيفة من الوظيفة السابقة مباشرة كما تَشغ الشغل من خارج السياق الوظيفي كله، إلا أن الرأي مستقر على أن شغل الوظيفة من خارج السياق الوظيفي هو وحده ما يصدق بشأنه مفهوم التعيين المبتدأ الذي تتفتح به العلاقة الوظيفية، وأن العاملين الذين كانوا في تاريخ العمل بأحكام القوانين المقررة للعلاوات الخاصة من المخاطبين بأحكامها، ومن ثم منحت لهم هذه العلاوات، وجرى ضمها للأجر الأساسي لهؤلاء العاملين، أو المكافأة الشاملة في السنة المعنية بكل علاوة، وأصبحت جزءًا لا يتجزأ من الأجر لا يتسنى فصمها منه، وأن النطاق الزمني لتطبيق قوانين العلاوات الخاصة إنما ينحصر في الوقت المحدد لمنح العلاوة في كل سنة من سنوات المنح بنسبة من الأجر الأساسي للعامل في تاريخ تطبيق القانون، ومتى جرى منح العلاوة على هذا النحو ينقضي كل أثر لقانون منح العلاوة بالنسبة إلى العامل ذاته طوال حياته الوظيفية؛ لأنه يفيد من قانون منح كل علاوة مرة واحدة، حيث خلت قوانين منح العلاوات الخاصة من الإشارة إلى إمكانية ازدواج تطبيقها على العامل بحسب الحالة الوظيفية التي قد تطرأ عليه مستقبلا.

وطالعت الجمعية العمومية الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى الدستورية رقم (١٧٥) لسنة ٢٦ القضائية- دستورية بجلسة ٢٠٠٧/١/١٤- و المنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم (٤ مكررًا) بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٨- القاضى منطوقه بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة (٢٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ فيما نصت عليه من: "كما يسرى هذا الحكم على العاملين المعينين بمكافآت شاملة عند تعيينهم فى وظائف دائمة"، وأن المحكمة الدستورية، إعمالا لحكم الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ حددت تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٩، وهو اليوم التالي لتاريخ نشر الحكم الصادر فى الدعوى الدستورية رقم (١٧٥) لسنة ٢٦ القضائية- دستورية موعدًا لبدء سريانه، بغية الحد من الآثار الناتجة عن الأثر الرجعى لهذا الحكم؛ لأن إعماله



بأثر رجعي، على نحو ما أشارت إليه المحكمة فى الفقرة الأخيرة من حكمها، سيؤدى إلى زعزعة كثير من المراكز القانونية التى استقرت للعاملين الذين أفادوا من حكم الفقرة المقضى بعدم دستوريتها، ومقتضى ذلك انطباق آثار هذا الحكم على كل من لم يستقر مركزه القانونى بصورة نهائية بتطبيق حكم الفقرة المقضى بعدم دستوريتها عليه فعلاً قبل اليوم التالى لنشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية، فإذا لم يكن العامل قد استفاد على نحو ما تقدم من حكم هذه الفقرة قبل هذا التاريخ، سواء لأنه لم يكن قد جرى تطبيقها عليه والاحتفاظ له بالمكافأة الشاملة، واستقر مركزه القانوني على هذا الأساس قبل العمل بحكم عدم الدستورية سالف الذكر، أو لأن واقعة تعيين العامل على وظيفة دائمة تمت بعد بدء سريان هذا الحكم، فلا يجوز قانونًا تطبيقها عليه بعد ذلك، وتبعًا لذلك لا يحق لمن لم يتم الاحتفاظ له بأجر المكافأة الشاملة الذى كان يتقاضاه، الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة المحسوبة على أساسه، لكون العلاوات الخاصة المحسوبة على أساس أجر المكافأة الشاملة تدور وجودًا وعدمًا مع الاحتفاظ به باعتبارها فرعًا يتبع الأصل، فسقوط الحق فى الاحتفاظ بأجر المكافأة الشاملة يُسقط تبعًا لذلك الحق فى الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة المحسوبة على أساسه، ويضحى بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقًا لجدول الأجور رقم (١) المرافق للقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه هو الوعاء الذى يتم على أساسه حساب قيمة العلاوات الخاصة التى تم تقريرها بمقتضى القوانين المشار إليها، سواء أتم ضمها، أم لم يحن ميعاد ضمها، وذلك بالنسبة إلى العاملين المعينين بمكافآت شاملة حال تعيينهم فى وظائف دائمة، شأنهم فى ذلك شأن المعينين ابتداءً فى تلك الوظائف.

وغني عن البيان أنه ليس ثمة تعارض بين ما تقدم وما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية من أنه متى جرى منح العلاوة الخاصة انقضى كل أثر لقانون منح العلاوة بالنسبة إلى العامل ذاته طوال حياته الوظيفية؛ إذ إن مناط إعمال هذا الإفتاء أن يكون من الجائز قانونًا الاحتفاظ للعامل بالأجر الذى كان يتقاضاه وما يتفرع عنه من علاوات خاصة محسوبة على أساسه تفاديًا لازدواج التطبيق فى ضوء خلو قوانين منح العلاوات الخاصة من إمكانية ذلك بحسب الحالة الوظيفية التى تطرأ عليه مستقبلاً، الأمر غير الحاصل فى الحالة المعروضة. كما أن القول بخلاف ما تقدم يُعدُّ تحايلاً على حكم المحكمة الدستورية المشار إليه، لكون الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة التى تم منحها للعامل المعين بمكافأة شاملة حال تعيينه فى وظيفة دائمة على أساس أجر المكافأة الشاملة تفوق ما يحصل عليه نظيره المعين ابتداءً فى الجهة ذاتها على الوظيفة ذاتها والمحسوبة على أساس بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة المعين عليها، وهو ما يشكل تمييزًا تحكميًا على نحو ما شيد عليه قضاء المحكمة الدستورية المشار إليه.

ولما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن ... السيد/ أحمد عبدالحميد إبراهيم يوسف، قد عُيّن بموجب عقد مؤقت بصندوق مكافحة ... والتعاطى بدءًا من ٢٠٠٢/١٠/١م،



وبتاريخ ٢٠١١/٦/١ تم تعيينه على وظيفة دائمة، أى فى تاريخ لاحق على نشر حكم المحكمة الدستورية المشار إليه الذى قضى بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر، ومن ثم لا يحق له الاحتفاظ بأجره الذى كان يتقاضاه خلال فترة تعاقده المؤقت، وتبعًا لذلك لا يحق له الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة التى تم حسابها على أساس هذا الأجر، وإنما يتعين– تطبيقًا لصحيح حكم القانون– أن يتم حساب العلاوات الخاصة للمعروضة حالته على أساس بداية ربط الدرجة الوظيفية التى عُيّن عليها بوظيفة دائمة(الدرجة الثالثة).

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم أحقية المعروضة حالته فى الاحتفاظ بالعلاوات الخاصة التى مُنحت له أثناء فترة التعاقد المؤقت، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٢٦ / ١٢ / ٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

